

### Die Steuerung des Einzelhandels durch die Landes- und Regionalplanung - zugleich ein Beitrag zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht

Hager, Gerd

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hager, G. (2010). Die Steuerung des Einzelhandels durch die Landes- und Regionalplanung - zugleich ein Beitrag zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht. In G. Hager (Hrsg.), *Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Kleine Regionalplaner tagung Baden-Württemberg 2009* (S. 1-16). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-356162>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Gerd Hager*

**Die Steuerung des Einzelhandels durch die  
Landes- und Regionalplanung –  
zugleich ein Beitrag zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht**

S. 1 bis 16

Aus:

Gerd Hager (Hrsg.)

**Regionalplanerische Steuerung des  
großflächigen Einzelhandels**

Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009

Arbeitsmaterial der ARL 354

Hannover 2010

Gerd Hager

# **Die Steuerung des Einzelhandels durch die Landes- und Regionalplanung – zugleich ein Beitrag zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht**

## **Gliederung**

- 1 Zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht
  - 1.1 Die Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeit
  - 1.2 Das ROG des Bundes und die Folgen
  - 1.3 Beispiele
- 2 Das Verhältnis zwischen der Regionalplanung und dem Städtebaurecht
  - 2.1 Allgemeines zur Regionalplanung
  - 2.2 Regionalplanung und kommunale Planungshoheit
  - 2.3 Übersicht zu den Einzelhandelsregelungen
  - 2.4 Das Verhältnis von Regionalplan und Bauleitplänen
  - 2.5 Die Bedeutung der Regionalplanung für Vorhaben im Innenbereich
  - 2.6 Die Bedeutung der Regionalplanung für Vorhaben im Außenbereich
- Literatur

## **1 Zur Normenanwendung im Raumordnungsrecht**

### **1.1 Die Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeit**

Im Zuge der Föderalismusreform unterliegt die Raumordnung nach Art. 74 I Nr. 31 GG der konkurrierenden Bundesgesetzgebung. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 I GG). Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder hiervon abweichende Regelungen durch Gesetz in einzeln aufgeführten Materien treffen (Art. 72 III GG). Diese sogenannte Abweichungskompetenz ist eine Neuerung aus dem Jahr 2006 und nur für sechs Materien zugelassen. Dazu gehört die Raumordnung (Art. 72 III Nr. 4 GG, Abweichungskompetenz). Für die Abweichungsmaterien enthält unsere Verfassung eine neue Kollisionsregelung. Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, geht im Verhältnis von Bundesrecht zu Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor (Art. 72 III 3 GG). Für alle anderen Konstellationen bleibt es bei der Formel des Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

## 1.2 Das ROG des Bundes und die Folgen

Der Bund hat ein neues Raumordnungsgesetz erlassen und dabei die Raumordnung für den Bund und für die Länder geregelt. Die Normen für den Bund sind am 31.12.2008, die Normen für die Raumordnung in den Ländern sechs Monate später in Kraft getreten. Die bundesrechtlichen Vorschriften treten damit anstelle des bislang geltenden Landesrechts. Nach § 28 III des ROG gelten ergänzende landesrechtliche Regelungen zu bestimmten Materien weiter. Das sind folgende Bereiche: Grundsätze der Raumordnung nach § 2 II ROG, Zielabweichung nach § 6 II ROG und der gesamte Abschnitt Raumordnung in den Ländern (§§ 8 bis 16 ROG). Zur Novelle des ROG näher Krautzberger, Stürer (2009: 180).

Deshalb ergeben sich folgende Regelungsschichten:

### ***Bis zum 30.06.2009***

Es gilt das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg vom 10.7.2003, GBl. S. 385, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1.12.2005 (GBl. S. 710) und ergänzend das Raumordnungsgesetz des Bundes in der Fassung vom 22.12.2008, BGBl. I, S. 2986, soweit die Regelungen zum 1.1.2009 in Kraft getreten sind.

### ***Nach dem 30.06.2009***

Es gilt das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 22.12.2008 insgesamt. Daneben greift das Landesplanungsgesetz in der aktuellen Fassung, soweit das ROG keine Bestimmungen enthält. Zudem gilt das Landesplanungsgesetz, soweit das Bundesrecht ergänzt wird, in den Bereichen Zielabweichung (§ 6 II ROG), Grundsätze der Raumordnung (§ 2 II ROG) und im Abschnitt „Raumordnung in den Ländern“ (§§ 8 bis 16 ROG). Uneingeschränkt gelten die landesrechtlichen Gebührenregelungen.

## 1.3 Beispiele

1. Unberührt von der ROG-Novelle bleiben die landesrechtlichen Gebührentatbestände. Uneingeschränkt weiter gilt z. B. § 43 III LplG zur Gebührenerhebung der Regionalverbände. Allerdings besitzt diese Bestimmung keinen großen praktischen Anwendungsbereich.
2. Nicht weiter gilt dagegen § 4 LplG „Bindungswirkung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung“, da § 4 ROG eine vorgehende Regelung trifft und § 28 III für diese Materie eine Ergänzung nicht zulässt.
3. Bei Materien, zu denen das ROG keine Aussagen enthält, bleibt es bei den Regelungen des LplG. Beispielsweise enthält das ROG keine Paragraphen zur Organisation der Raumordnung und Landesplanung. Deshalb gelten der gesamte Dritte Teil des LplG (§§ 30 bis 45) und wohl auch der Vierte Teil (Übergangs- und Schlussvorschriften §§ 46 bis 54) uneingeschränkt weiter.
4. Am interessantesten sind die Materien, bei denen § 28 III ROG eine Ergänzung zulässt und sowohl bundesrechtliche als auch landesrechtliche Normen vorhanden sind. Ergänzen bedeutet „vervollständigen, Fehlendes hinzufügen“, nicht zulässig ist es dagegen, bundesrechtliche Aussagen zu „ersetzen“ oder zu „wiederholen“. Deshalb muss jede Norm des LplG, die in den Regelungsbereich der Abschnitte 1 (§§ 1 bis 7) und 2 (§§ 8 bis 16) des ROG fällt, überprüft werden, inwieweit sie noch ganz oder zum Teil fort gilt. Eine Doppelregelung findet sich beispielsweise zur Zielabweichung:

§ 6 II ROG lautet:

### **§ 6 Ausnahmen und Zielabweichung**

(2) Von Zielen der Raumordnung kann abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsberechtigt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, zu beachten haben.

§ 24 LplG formuliert:

### **§ 24 Zielabweichungsverfahren**

*Die höhere Raumordnungsbehörde kann in einem Einzelfall auf Antrag eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsbefugt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts nach § 5 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes, sofern sie das Ziel der Raumordnung in dem Einzelfall zu beachten haben. Am Zielabweichungsverfahren sind die öffentlichen Stellen, die Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 und sonstige Verbände und Vereinigungen und die Nachbarstaaten nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu beteiligen, wenn sie oder ihr Aufgabenbereich von der Zulassung der Zielabweichung berührt sein können.*

§ 24 Satz 1 LplG bestimmt zunächst, dass eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung möglich ist. Gleichzeitig legt er die inhaltlichen Voraussetzungen dafür fest (raumordnerische Vertretbarkeit, Grundsätze der Planung nicht berührt). Beinahe gleichlautend ist § 6 II 1 ROG gefasst. Er verdrängt deshalb den landesrechtlichen Tatbestand.

Dagegen gelten die Worte „auf Antrag“ in § 24 Satz 1 LplG weiter, denn sie ergänzen das Bundesrecht, ohne ihm zu widersprechen. Wie das erste Wort in § 6 II Satz 2 ROG zeigt, setzt auch der Bundesgesetzgeber einen Antrag für die Einleitung eines Zielabweichungsverfahrens voraus.

§ 24 Satz 1 LplG verwendet daneben die Worte „im Einzelfall“. § 6 II 1 ROG schweigt dazu, setzt aber ebenfalls voraus, dass Zielabweichungen im Einzelfall und nicht generell, für eine Vielzahl von Fällen, erteilt werden. Insoweit ergänzt das LplG das ROG, in dem es etwas Fehlendes hinzufügt und gilt deshalb fort.

§ 24 Satz 1 LplG bestimmt „die höhere Raumordnungsbehörde“ als verfahrensführend. Eine Zuständigkeitsregelung findet sich in § 6 II ROG nicht. Deshalb bleibt die landesplanungsrechtliche Zuständigkeitsregelung bestehen. Generell hat sich der Bundesgesetzgeber bei der Bestimmung von Zuständigkeiten auf Landesebene zurückgehalten.

§ 24 Satz 2 LplG regelt die Antragsbefugnis für das Zielabweichungsverfahren. § 6 II 2 ROG spricht von „Antragsberechtigung“. Gemeint ist in beiden Texten das Recht, ein Verfahren befugtermaßen einzuleiten. Die Berechtigung entspricht der Zielbeachtungspflicht. Die Bindungswirkungen sind in §§ 4 f. ROG festgelegt. Die umfassende bundesrechtliche Regelung verdrängt § 24 2 LplG vollständig.

§ 24 Satz 3 LplG regelt die Beteiligung am Zielabweichungsverfahren. § 6 ROG enthält zu diesem Thema keine Aussagen. Er lässt die Materie offen für das Landesrecht. § 24 Satz 3 LplG ergänzt das ROG und gilt deshalb weiterhin fort.

5. Schon diese kleine Analyse eines einzigen Absatzes eines Paragraphen des ROG zeigt, wie unübersichtlich und vielschichtig die Regelungen nach der Föderalismusreform geworden sind. Inhaltlich hat sich bei der Zielabweichung wenig geändert, es müssen aber zwei Normschichten gleichzeitig bearbeitet werden. Für alle Rechtsanwender ist dies ein unerfreulicher Zustand, der uns in der Zukunft erhalten bleiben wird. Abhilfe schaffen kann nur eine lückenlose Vollregelung des Landesgesetzgebers, zumindest solange nicht der Bund wieder auf die Gesetzesbühne tritt und nachträglich erneut das Landesrecht korrigiert. Eine landesrechtliche Vollregelung ist derzeit nicht in Sicht. Zudem muss die Diskussion um unabänderliche (abweichungsfeste) bundesrechtlich vorgegebene Regelungskerne beachtet werden. Damit entfaltet sich ein unübersichtliches Regelungsterrain, das bei tagtäglicher Anwendung fehleranfällig sein könnte. Bei der Arbeit mit der Zielabweichungsregelung empfiehlt sich künftig das Zitat „§ 6 II ROG i. V. m. § 24 LplG“.
6. Es finden sich auch einige Punkte, bei denen die ROG-Novelle eine inhaltliche Fortentwicklung des Landesrechts gebracht hat. So lässt § 8 VII 1 Nr. 3 ROG die Eignungsgebiete als eigenständige Elemente der Raumordnungspläne (LEP, Regionalpläne) zu. Eine solche Festlegungsmöglichkeit hat das LplG bisher nicht eröffnet. Andererseits hat das LplG in § 11 VII 1 2. Hs. bisher bei der Planung von Standorten für Windenergieanlagen nur die Kombination von Vorrang- mit Ausschlussgebieten zugelassen (sog. Schwarz-Weiß-Lösung). Dabei handelt es sich um eine die durch § 8 V ROG vorgegebene bundesrechtliche Planungssystematik ändernde, und nicht nur ergänzende Regelung. Der Zwang zur Schwarz-Weiß-Planung im Bereich der Windenergie ist in Baden-Württemberg entfallen, weiterhin können die Regionalverbände diese Systematik wählen, sind durch das LplG jedoch nicht mehr dazu gezwungen.

## **2 Das Verhältnis zwischen der Regionalplanung und dem Städtebaurecht**

### **2.1 Allgemeines zur Regionalplanung**

Regionalpläne in Baden-Württemberg enthalten Ziele (Z), Grundsätze (G), nachrichtliche Übernahmen (N) und Vorschläge (V).

*Ziele* sind nach § 3 I Nr. 2 ROG

„verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“.

Entscheidend für die Zielqualität ist die landesplanerische Letztentscheidung (BVerwG 2004c: 614). Ziele sind Außenrechtsnormen mit der Qualität von Rechtsvorschriften im Sinne von § 47 I Nr. 2 VwGO (BVerwG 2004c: 614, BVerwG 2009: 1226, Bay VGH 2004: 315). Auch Regel-Ausnahme-Formulierungen und Soll-Vorschriften sind zulässig (BVerwG 2004a: 220, BVerwG 2004b: 226, Hoppe 2004: 478, VGH BW 2002: 200; VG Karlsruhe 2008: 392). Voraussetzung ist, dass der Plangeber selbst die Ausnahmevoraussetzungen hinreichend bestimmt festlegt.

*Grundsätze* sind nach § 3 Nr. 3 ROG

„Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“.

Sie sind als Abwägungsvorgaben für die Bauleit- und die Fachplanungen in die nachgeordneten Abwägungsprozesse und in die Abwägungsentscheidung mit einzubeziehen. Wegen ihrer Abwägungsoffenheit sind Grundsätze der Raumordnung nur dann Rechtsvorschriften i. S. von § 47 I Nr. 2 VwGO, wenn sie förmlich als Rechtsverordnung oder Satzung beschlossen werden (BVerwG 2009: 1226). In Baden-Württemberg erging der Landesentwicklungsplan 2002 als Rechtsverordnung (GBl. S. 301), die Regionalpläne sind durch Satzung festzustellen (§ 12 X LplG). Damit sind im Südweststaat auch die Grundsätze der Landesplanung und der Regionalplanung normenkontrollfähige Rechtsnormen.

*Nachrichtliche Übernahmen* (N) überträgt der Plangeber aus Fachplanungen (etwa Natura 2000 Netz der EU) und aus übergeordneten Plänen (etwa dem Landesentwicklungsplan, siehe § 11 VI LplG). Die Aufnahme in den Regionalplan hat nur hinweisenden Charakter. Der Plangeber informiert die Planungsadressaten über Normen und Entscheidungen, die in inhaltlichem Zusammenhang mit dem Regionalplan stehen. Die rechtliche Bindungswirkung ergibt sich aus den in Bezug gesetzten Vorschriften.

*Vorschläge* (V) sind unverbindliche Meinungsäußerungen des Plangebers. Sie stehen im Zusammenhang mit den regionalplanerischen Festlegungen, besitzen aber keinerlei Bindungswirkungen.

Die Festlegungen im Regionalplan sind mit Z, G oder N zu *kennzeichnen* (§ 11 I, VI 3 LplG). Allerdings sind diese Aussagen nur ein *Indiz* für die Absicht des Plangebers. Entscheidend für die Zuordnung ist der materielle Gehalt der Festlegung (BVerwG, 2004: 226; Bay VGH 2004: 315).

Die Bindungswirkung von Zielen und Grundsätzen von Regionalplänen normiert § 4 ROG.

Die Außenwirkung der Regionalpläne beschränkt sich regelmäßig auf die nachgeordneten Planungsträger (BVerwG 2003a: 742). Allerdings kann der Fachgesetzgeber nach § 4 I 3 ROG weitergehende Bindungswirkungen festlegen. Ein Beispiel gibt § 35 III 2,3 BauGB.

## 2.2 Regionalplanung und kommunale Planungshoheit

### *Regionalbedeutsamkeit*

Die Regionalplanung enthält Vorgaben für die gemeindliche Bauleitplanung und steht damit in einem Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Planungshoheit (Art. 28 II GG, Art. 71 LV). Dieses *Spannungsverhältnis* wird in Baden-Württemberg durch die kommunale Trägerschaft der Regionalverbände (siehe insbesondere §§ 35 II, 36 LplG) gemildert, aber nicht gänzlich beseitigt. Hinzu kommt die Beteiligung der Gemeinden an der Planerstellung als einer der wesentlichen Träger öffentlicher Belange (§ 12 II 1 Nr. 1 LplG ergänzend zu § 10 I 1 ROG). Deshalb bleibt die Regionalplanung bei ihrem Planungsanlass beschränkt und bei ihren Planfestlegungen auf einzeln aufgeführte Inhalte begrenzt.

Regionalplanerische Festlegungen sind nur zulässig, (wenn) und soweit sie für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich sind (*Regionalbedeutsamkeit*, § 13 III 1 1. Hs LplG). Der unbestimmte Rechtsbegriff der Regionalbedeutsamkeit konturiert sich über die Reichweite der Auswirkungen des geregelten Sachverhaltes. Notwendig sind überörtliche Auswirkungen nicht unerheblichen Umfangs. Damit wird nicht nur bestimmt, ob der Regionalplan Festlegungen enthalten darf, sondern auch der Detaillierungsgrad der Regelungen, die „Körnigkeit“ der Festlegun-

gen. Die Steuerungswirkung der Regionalplanung beginnt auch im Einzelhandel bei übergemeindlichen Auswirkungen. Bei großen Gemeinden können Vorhaben jenseits der Grenzen des § 11 III BauNVO noch rein lokale Auswirkungen besitzen. Der VGH BW hat die eigenständige Bedeutung der Regionalbedeutsamkeit gegenüber der Großflächigkeit bezogen auf Ziff. 3.3.7 des LEP offen gelassen, allerdings bei einer Gemeinde im ländlichen Raum (VGH BW 2008a: 384).

Die regionalplanerischen Festlegungen sind zudem begrenzt auf die anzustrebende Siedlungsstruktur, die anzustrebende Freiraumstruktur sowie auf Standorte und Trassen für die Infrastruktur der Region (§ 8 V 1 ROG, § 13 III 1 2. Hs. LplG). Die einzelnen Festlegungen sind im § 11 III 2 LplG in 11 Punkten abschließend geregelt. Dieser Katalog wird nun durch § 8 V 1 ROG erweitert. Ein Ausschluss der Einzelhandelsregelungen kann dem beispielhaft formulierten Katalog nicht entnommen werden. Dazu gehören „insbesondere Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe“ (Nr. 5). Damit ist den Regionalverbänden die Möglichkeit zu Festlegungen für den regionalbedeutsamen Einzelhandel eröffnet.

### ***Bestimmtheitsgebot***

Dem Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB steht das Bestimmtheitsgebot für die regionalplanerischen Regelungen gegenüber. Der Normadressat muss voraussehen können, welche Normbefehle an ihn gerichtet werden. Dabei sind aber unbestimmte Rechtsbegriffe zulässig, der Norminhalt erschließt sich dann im Wege der Auslegung, bei der insbesondere die Begründung des Regionalplanes mit herangezogen werden kann. In der jüngeren Rechtsprechung hat der Bestimmtheitsgrundsatz vor allem bei Ausnahmen von „Soll“-Zielen Bedeutung erlangt (dazu BVerwG 2004b: 226, entscheidend ist die „Bestimmbarkeit“ landesplanerischer Aussagen und VG Karlsruhe 2008: 392).

### ***Begrenzte Reichweite der Regionalplanung***

Zudem muss die Regionalplanung den *Kernbereich* der gemeindlichen Selbstverwaltung achten und im Regelungsbereich der Selbstverwaltungsgarantie den *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* und das *Willkürverbot* einhalten (vgl. VerfGH NRW 2009: 1287, OVG NRW 2009). Dazu gehört eine gewisse Zurückhaltung bei der Steuerung des regionalbedeutsamen Einzelhandelsgeschehens. Nach meiner Beobachtung der Praxis in Baden-Württemberg bleibt den Kommunen noch substanzieller Raum für eine eigene Einzelhandelspolitik. Die Regionalverbände beschränken sich i. d. R. darauf, gemeindliche Konzepte durch regionale Festlegungen zu ergänzen und abzusichern. Insgesamt ist die Steuerungswirkung der Planung im Einzelhandelssektor eher gering. Durch die hohe Konzentration der Einzelhandelsunternehmen in Deutschland stehen der öffentlich-rechtlichen organisierten Planung Partner gegenüber, die eine erhebliche Durchsetzungsmacht, politische Durchschlagskraft und rechtliche sowie planerische Kenntnisse besitzen. Dagegen fehlt den öffentlichen Institutionen häufig der Überblick über Entwicklungen, Trends und ökonomische Triebkräfte des Marktgeschehens. Die meist von den Vorhabensträgern finanzierten Gutachten schaffen z. T. nicht den notwendigen Überblick (beispielhaft VGH BW 2008b+c).

Zu den vielen komplexen Rechtsfragen in Baden-Württemberg geben zwei neuere Aufsätze eine gute Übersicht: Sparwasser 2008: 171 und Nonnenmacher 2008: 161 und 201.



Tab. 1: Synopse der Einzelhandelsregelungen in Baden-Württemberg

	RVMO	VRRN	RVHF	RVNS	VRS	RVOW	RVNA	RVDI	RVSO	RVSBH	RVBO	RVHRBO
	2003	TRP RNO 2006	TRRP 2006	2005 genehmigte 1. Änderung des Regional- plans 2015	2002/ 2008	1997	1993 Entwurf 2009 (Satzungs- beschluss der VV 29.09.09)	Entwurf 2004	1995 Entwurf 2009	2003 Entwurf 2010	1996/ 2007	1995
Konzentrationsgebot	Z	N	Z	Z	Z	Z	-	Z	Z	N	Z	N
Beeinträchtigungsverbot	Z	N	Z	Z	Z	N	-	Z	Z	N	G	N
und Kongruenzgebot				N	N					Z		
Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (Integrierte Lagen)	Z	Z	Z	Z	Z	-	-	Z	Z	N	-	-
Vorbehaltsgebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (Ergänzungsstandorte)	Z	Z	G	G	G	-	-	Z	G	N	-	-
Nahversorgung	Z	G	Z	-	V	Z	-	-	G	N	-	-
Anpassung von Bebauungsplänen	V	V	G	-	-	V	-	G	-	N	-	-
Anbindung an den ÖPNV	G	G	-	G	Z	-	G	-	-	N	-	-
Einzelhandelskonzepte	G	V	G	G	V	-	Z	-	-	N	-	-
Einzelhandelsagglomeration	Z	-	Z	Z	Z	-	-	-	-	Z	-	-

Quelle: Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Stand: 28.04.2010

RVMO = Regionalverband Mittlerer Oberrhein, VRRN = Verband Region Rhein-Neckar, RVHF = Regionalverband Heilbronn Franken, RVNS = Regionalverband Nordschwarzwald, VRS = Verband Region Stuttgart, RVOW = Regionalverband Ostwürttemberg, RVNA = Regionalverband Neckar-Alb, RVDI = Regionalverband Donau-Iller, RVSO = Regionalverband Südlicher Oberrhein, RVSBH = Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg, RVBO = Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, RVHRBO = Regionalverband Hochrhein-Bodensee

## 2.3 Übersicht zu den Einzelhandelsregelungen

Die Tabelle 1 zeigt die im April 2010 bestehenden bzw. vorgesehenen Festlegungen der 12 Regionalverbände in Baden-Württemberg zum Einzelhandel.

## 2.4 Das Verhältnis von Regionalplan und Bauleitplänen

### *Anpassungspflicht*

§ 1 IV BauGB legt bündig fest: Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

Die *Anpassungspflicht* des § 1 IV BauGB deckt sich mit der Beachtungspflicht des § 4 I 1 ROG (BVerwG 1993: 118, zu einer Vorgängerregelung des aktuellen ROG). Zur Raumordnung in den Ländern gehören die landesweiten Raumordnungspläne und die Regionalpläne (§ 8 I 1 ROG). Die Raumordnung setzt der Bauleitplanung einen verbindlichen Rahmen. Dieser Rahmen kann in der Abwägung nach § 1 VII BauGB *verfeinert* und *ausdifferenziert*, aber nicht überwunden werden. Beispielsweise sind Festlegungen des Regionalplans i. d. R. nicht parzellenscharf, hier bleibt der Bauleitplanung ein Spielraum. Bei einer regionalplanerischen Freihaltetrasse für eine Straßenbahn darf die Gemeinde den nicht parzellenscharfen Korridor näher eingrenzen. Sie muss aber noch hinreichenden Raum für die Trasse belassen (BVerwG 2005: 584, Park + Ride-Anlage). Der Ausschluss von Windenergieanlagen auf einem Drittel der in einem Regionalplan festgelegten Konzentrationszone für Windenergieanlagen ohne überzeugende Gründe in einem Bebauungsplan (B-Plan) verletzt das Anpassungsgebot (OVG RP 2008: 35270). An die Ziele der Raumordnung sind die örtlichen Planungsträger strikt gebunden. Der kommunalen Anpassungspflicht korrespondiert ein *Beteiligungsrecht* der Gemeinden. Die Beteiligung muss zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden, in dem mögliche Anregungen noch in den Entscheidungsprozess einfließen können. Eine erneute Anhörung ist unverzichtbar, wenn nachträgliche Änderungen beschlossen werden, die sich auf den Umfang der gemeindlichen Zielbindung auswirken (BVerwG 2003a: 742, Stadtentlastungsstraße Kronberg).

Von den Zielen der Raumordnung kann in einem besonderenungsverfahren (sog. *Zielabweichungsverfahren*) abgewichen werden. Voraussetzung einer Abweichung ist ihre raumordnerische Vertretbarkeit. Zudem dürfen die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 6 II ROG, § 24 LplG, dazu VG Karlsruhe 2008: 392, IKEA Rastatt). Zuständig für das Verfahren ist die höhere Raumordnungsbehörde, d. h. in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium (§§ 24, 30 II LplG). Antragsbefugt sind die öffentlichen Stellen und Privatpersonen, die der Zielbeachtungspflicht unterliegen.

Die Rechtsprechung hat die *strikte Zielbindung* der Träger der Bauleitplanung in den letzten Jahren deutlich herausgearbeitet:

### *Verhältnis Anpassungs- und Entwicklungsgebot*

Im Fall des Bebauungsplans „Stadtentlastungsstraße“ der Gemeinde Kronberg im Taunus hat das BVerwG folgende Leitsätze formuliert (BVerwG 2003a: 742):

- „1. Ein Bebauungsplan, der einem Ziel der Raumordnung widerspricht, verletzt das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB auch dann, wenn er aus den Darstellungen eines FNP entwickelt worden ist.“

2. Der Regionalplanung ist es verwehrt, im Gewande überörtlicher Gesamtplanung Regelungen einer Natur- oder Landschaftsschutz VO durch eigene Zielfestlegungen zu ersetzen.
3. Eine Straßenplanung durch B-Plan verletzt das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB, wenn die planerische Gesamtkonzeption einem Ziel der Regionalplanung (hier Regionaler Grünzug) widerspricht. Naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können ein geeignetes Mittel sein, um die Zielkonformität zu sichern.“

Interessant ist in unserem Zusammenhang der Leitsatz 1. Das Anpassungsgebot nach § 1 IV BauGB geht dem Entwicklungsgebot nach § 8 II S. 1 BauGB vor. Wenn eine Fläche bereits im Flächennutzungsplan (FNP) enthalten ist und später der Regionalplan ein entgegengesetztes Ziel formuliert, kann ein B-Plan die Fläche nicht mehr i. S. d. FNP festsetzen. Voraussetzung ist ein wirksamer Regionalplan, der in Auseinandersetzung mit dem gemeindlichen Anliegen und den darin enthaltenen Interessen höherrangige Belange zur Geltung bringt. So kann z. B. eine im FNP enthaltene Sonderbaufläche für Einzelhandel, die raumordnungswidrig ist, durch einen nachfolgenden Regionalplan in ihrer Umsetzung blockiert werden.

### ***Anpassungsgebot und bestehende Bebauungspläne***

§ 1 IV BauGB wirkt auch auf bestehende Bebauungspläne. Sie sind, sobald dafür eine *planerische Notwendigkeit* besteht, den (neuen) Vorgaben der Regionalplanung anzupassen. Für den Bereich Einzelhandel wichtig sind insbesondere Gewerbegebiets-Bebauungspläne, denen noch die BauNVO von 1962 oder 1968 zugrunde liegen. Die Anpassungspflicht kann der Regionalverband mittels eines Planungsgebotes nach § 21 I LplG durchsetzen. Kommt der Träger der Bauleitplanung dem Gebot nicht nach, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen (§ 21 II LplG).

### ***Erstplanungspflicht***

Das Anpassungsgebot kann auch eine gemeindliche *Erstplanungspflicht* auslösen. Sie setzt ein, wenn bei Fortschreiten der planlosen städtebaulichen Entwicklung die Zielverwirklichung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde. Das hat das BVerwG in seiner zweiten Mülheim-Kärlich-Entscheidung in Leitsatz 3 festgestellt. Daneben kann sich eine Erstplanungspflicht aus § 1 III BauGB ergeben. In dem Fall ging es um eine planlose Einzelhandelsagglomeration in einem Gebiet nach § 34 BauGB, deren weitere Entwicklung die Funktionsfähigkeit der Innenstädte in den umliegenden Mittelzentren und dem Oberzentrum Koblenz zu beeinträchtigen drohte. Der Gemeinde wurde aufgegeben einen B-Plans „Gewerbepark“ aufzustellen, eine Veränderungssperre für Einzelhandelsvorhaben zu erlassen und entsprechende Bauanträge zurückzustellen.

Die Rechtsmittel der Gemeinde gegen diese Verfügung blieben ohne Erfolg.

Das BVerwG hat folgende Leitsätze formuliert:

- „1. § 1 Abs. 3 BauGB kann Rechtsgrundlage einer gemeindlichen Erstplanungspflicht im unbeplanten Innenbereich sein. Das Planungsermessen der Gemeinde verdichtet sich zur strikten Planungspflicht, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen. Das interkommunale Abstimmungsgebot kann einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf begründen.
2. § 1 Abs. 4 BauGB begründet eine gemeindliche Erstplanungspflicht, wenn die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung bei Fortschreiten einer „planlosen“

städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde.

3. Die eine Erstplanungspflicht auslösenden Tatbestände des § 1 Abs. 3 und 4 BauGB stehen infolge ihrer unterschiedlichen Zweckrichtung nicht in einem Rangverhältnis; sie können jeweils allein oder nebeneinander zur Anwendung kommen.
4. Die Durchsetzung einer gemeindlichen Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB mit den Mitteln der Kommunalaufsicht ist mit Bundesrecht vereinbar.“

### ***Anpassungspflicht bis zur Bekanntmachung***

In einer neueren Erkenntnis hat das BVerwG (2007: 1837) diese Linie konsequent weiterverfolgt und festgestellt:

„Wenn nach Beschlussfassung eines B-Plans ein Ziel der Raumordnung wirksam wird, das eine Anpassungspflicht begründet, darf der B-Plan nicht bekannt gemacht werden.“

Im Streit war ein Ziel der Raumordnung in Rheinland-Pfalz zum Schutz von Kulturdenkmälern von optischen Beeinträchtigungen. Damit sollte u. a. ein Windpark-Bebauungsplan beeinflusst werden. Das regionalplanerische Ziel wurde rechtswirksam nach dem Satzungsbeschluss, aber vor der Bekanntmachung des Bebauungsplanes. Das BVerwG führt aus, das Anpassungsgebot in § 1 IV BauGB bezwecke die Gewährleistung einer *umfassenden Konkordanz* zwischen der übergeordneten Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung. Entscheidend dafür sei nicht der Satzungsbeschluss (wie für die Abwägung § 214 III 1 BauGB), sondern der Zeitpunkt des gewollten In-Kraft-Tretens, also die Bekanntmachung. Die Gemeinde darf in diesem Zeitraum den Bebauungsplan nicht aus den Augen verlieren. Das Rechtsstaatsgebot fordert das Herbeiführen (oder Belassen) einer materiellrechtlich rechtmäßigen Regelung.

### ***Anpassungsgebot und Beseitigungsaufwand***

Auch die Möglichkeit, bauliche Nutzungen, die einem Ziel der Raumordnung widersprechen, ohne größeren Aufwand wieder zu beseitigen, eröffnet der Gemeinde keine Planungsmöglichkeit (BVerwG 2005: 584). In dem entschiedenen Fall hat der Regionalplan als Ziel der Raumordnung eine Freihaltetrasse für eine Stadtbahn festgelegt. Die Gemeinde wollte auf der Trasse eine Fläche mit hohem Grünanteil für das Parken von Fahrzeugen – Park + Ride-Anlage – festsetzen. Sie argumentierte, dass sich die Park + Ride-Anlage leicht wieder entfernen lassen, wenn die Stadtbahn tatsächlich gebaut wird. Zudem sei die planfeststellende Fachplanung nach § 38 S. 1 BauGB nicht unmittelbar an den Bebauungsplan gebunden. Beide Argumente wies der Senat zurück. Zwar dürfe der B-Plan den nicht parzellenscharf angegebenen Korridor konkretisieren, er darf aber nicht im gesamten Trassenbereich eine dem Ziel der Raumordnung *entgegenstehende Nutzungen* festlegen. Dem widerspreche die strikte Zielbindung. Die Anpassungspflicht des B-Plans an die Ziele der Raumordnung entfalle auch nicht aufgrund von § 38 S. 1 BauGB. Denn zum Abwägungsprogramm der Fachplanung gehöre auch die gegebene städtebauliche Situation. Dem Entstehen eines im Rahmen der *fachplanerischen* Abwägung zu bewältigenden Konfliktes möchte das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB gerade vorbeugen.

### ***Rechtsfolgen***

Ein Verstoß gegen das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB führt zur Unwirksamkeit der städtebaulichen Satzung. Sie kann in einem ergänzenden Verfahren behoben werden

(BVerwG, NVwZ 2004, 226). Dabei ging es um den B-Plan „Vorderste Dell“, der in einem Vorranggebiet für die Landwirtschaft ein allgemeines Wohngebiet (WA) und weitere bauliche Nutzungen vorsah.

### ***Auswirkungen auf die Genehmigung von Vorhaben***

Im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans ist ein Vorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist (§ 30 I BauGB). Entsprechendes gilt für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 30 II BauGB). Auch wenn die Raumordnungswidrigkeit eines B-Plans geltend gemacht wird, richtet sich die Zulässigkeit eines Vorhabens nach den Festsetzungen des Bebauungsplans. Die Baurechtsbehörde hat grundsätzlich *keine Normverwerfungskompetenz* (siehe BGH 2004: 1143, Amtshaftung der Baurechtsbehörde m. w. N., eine abschließende Entscheidung des BVerwG liegt auch noch nicht vor). Die Gemeinde kann durch den Einsatz ihrer Möglichkeiten zur Sicherung der Bauleitplanung (§§ 14 f. BauGB) reagieren. Dazu kann sie auch von den Rechtsaufsichtsbehörden unter den Voraussetzungen des *kommunalaufsichtlichen* Einschreitens (§§ 118 ff. GemO) angehalten werden (BVerwG 2007, Mülheim-Kärlich-Entscheidung). Die Regionalverbände haben nach § 22 I LplG die Möglichkeit, die Aufhebung einer Baugenehmigung vor den Verwaltungsgerichten zu begehren (Anfechtungsklage), die die Errichtung, Erweiterung oder wesentliche Nutzungsänderung eines Einkaufszentrums, eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes oder eines sonstigen großflächigen Handelsbetriebes betreffen. Eine Verletzung eigener subjektiv-öffentlicher Rechte gemäß § 42 II VwGO muss nicht geltend gemacht werden. Daneben besteht die Befugnis zum *Normenkontrollantrag* gegen den Bebauungsplan im Rahmen des § 47 I, II VwGO.

### ***Änderung von Bebauungsplänen***

Das Anpassungsgebot zieht häufig die Pflicht zu Änderungen in bestehenden Bebauungsplänen nach sich. Dabei kann zum Teil auf das vereinfachte Verfahren zurückgegriffen werden.

Durch den Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbe- und Industriegebieten werden die Grundzüge der Planung i. d. R. nicht berührt. Eine Änderung von Bebauungsplänen ist deshalb im Wege des *vereinfachten Verfahrens* nach § 13 I BauGB möglich. Auch die Umstellung auf die aktuelle Fassung der BauNVO ist ebenfalls regelmäßig im vereinfachten Verfahren möglich. Die Umstellung muss in den textlichen Festsetzungen bzw. in der Planzeichnung des Änderungsplans hinreichend deutlich zum Ausdruck kommen (OVG NRW 2008a: 13, Einzelhandelsausschluss im Bebauungsplan).

### ***Auswirkungen der Raumordnung auf die Rechte von Nachbargemeinden***

§ 2 II 1 BauGB verlangt, dass Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abgestimmt werden. Nach § 2 II 2 BauGB können sich Gemeinden auf raumordnerische Funktionen und Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Dem Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB hat der Gesetzgeber eine *berechtigte Vorschrift* zur Seite gestellt. Eine Gemeinde kann gegen die Planung einer Nachbargemeinde unter Berufung auf das Kongruenzgebot, abgeleitet aus dem Zentrale-Orte-Prinzip, vorgehen. Für die *Antragsbefugnis* nach § 47 II VwGO genügt es, wenn die Gemeinde darlegt, dass eine tatsächlich spürbare, nicht nur geringfügige Beeinträchtigung ihrer raumordnerischen Funktion (insbesondere Zentralitätsfunktion) in Betracht kommt. Auf der *materiell-rechtlichen Ebene* sind die Auswirkungen eines Bebauungsplans auf die zentra-

len Versorgungsbereiche der Nachbargemeinde zu erheben und zu bewerten. Auf der Ebene eines Bebauungsplans muss der Plangeber die Folgen der gesamten Bandbreite zulässiger Einzelhandelsnutzungen in den Blick nehmen. Bei den Auswirkungen sind auch Stadtteils- oder Bezirkszentren in der Nachbargemeinde einzubeziehen. Dies hat der VGH BW in seiner Kuppenheim-Entscheidung (2008b: 369) entwickelt. Zum Bebauungsplan „Kleinau“ hat der 3. Senat festgestellt:

„Ein Kleinzentrum, das ein Gewerbegebiet für Einzelhandel in eine städtebaulich/raumordnerisch im Verhältnis zur Nachbargemeinde (Mittelzentrum) bereits handgreifliche Konfliktlage „hineinplant“, ist regelmäßig verpflichtet, die Auswirkungen des im Gebiet zulässigen Einzelhandels summierend zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen, auch wenn die einzelnen Betriebe nicht die Schwelle des § 11 III BauNVO erreichen.“

## 2.5 Die Bedeutung der Regionalplanung für Vorhaben im Innenbereich

Die Zulässigkeit von Vorhaben im (nicht qualifiziert beplanten) Innenbereich richtet sich nach § 34 BauGB. Entscheidendes Tatbestandsmerkmal ist das „Einfügen“ in die Eigenart der näheren Umgebung. Der gebaute Nahraum bietet einen Rahmen für das neu hinzukommende Projekt, entscheidend ist die tatsächliche städtebauliche Situation. Fernwirkungen auf den Bestand außerhalb der näheren Umgebung konnten einem Innenbereichsvorhaben nach § 34 I BauGB grundsätzlich nicht entgegengehalten werden. Einzige Ausnahme war bisher die Anwendung des § 11 III BauNVO im Rahmen des § 34 II BauGB (BVerwG 1984).

Das EAG-Bau 2004 hat in dieser Beziehung eine Änderung gebracht. Nach § 34 III BauGB dürfen von dem Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Diese Regelung betrifft vor allem (aber nicht allein) Einzelhandelsvorhaben (diesseits und jenseits der Großflächigkeitsgrenze), wenn ihre städtebaulichen Auswirkungen über die nähere Umgebung hinausgehen. Allerdings sind auch im Anwendungsfeld von § 34 III BauGB die Ziele der Raumordnung als solche unbeachtlich (Söfker 2006: § 34 Rn 74).

*Versorgungsbereiche* sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt (BVerwG 2008: 308, Elektrofachmarkt). Sie sind *zentral*, wenn sie aufgrund ihrer Erschließung und Anbindung die Funktion eines Zentrums mit einem bestimmten Einzugsbereich besitzen. Sie können die Versorgung des Gemeindegebietes oder eines Teilbereiches übernehmen und sowohl hinsichtlich des Warenangebotes als auch des örtlichen Einzugsbereiches einen eingeschränkten Versorgungsbedarf abdecken (OVG NRW 2007: 845 und OVG NRW 2008b: 320). Die räumliche Lage und der Umfang der zentralen Versorgungsbereiche ergeben sich aus Bauleitplänen, Raumordnungsplänen, informellen Planungen, etwa Einzelhandelskonzepten, aber auch aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse (siehe Deutscher Bundestag 2003: 54; BVerwG 2008: 308). Beispiele sind die Einzelhandelsinnenstadt als städtebauliche Zentrallage, aber auch Nebenzentren sowie Grund- und Nahversorgungszentren. Der räumliche Einzugsbereich orientiert sich an der *Versorgungsfunktion* des jeweiligen Zentrums.

Die *schädlichen Auswirkungen* treten ein, wenn die städtebaulichen Funktionen des Versorgungsbereiches beeinträchtigt werden. Die Funktionsstörung muss von beachtlichem Gewicht sein. Dafür ist eine Prognoseentscheidung notwendig, die auf die Umstände des jeweiligen Einzelfalles eingeht. Dabei kommt dem Kaufkraftabfluss eine

Bedeutung zu. Er kann durch Marktgutachten erhoben werden (BVerwG 2008: 308). Weitere Kriterien können herangezogen werden:

- die räumliche Entfernung der hinzukommenden Vorhaben von dem Zentrum
- die Verkehrsverbindungen und die Kundenströme
- das Warenangebot und die Sortimentsüberschneidungen
- die Situation des Zentrums (stark, schwach, angeschlagen)
- die Marktsituation (Magnetbetrieb, Kaufkraftabflüsse etc.).

Zum Teil kritisch zu den Kriterien Johlen (2008: 459), aber vom BVerwG bestätigt in (2008: 306).

Das OVG NRW vergleicht insbesondere die vorhandene Verkaufsfläche in dem Zentrum mit der hinzukommenden Verkaufsfläche. Dabei betrachtet das Gericht nur die Sortimente oder Sortimentsgruppen, die sich überschneiden (z. B. Elektrowarenvorhaben mit Elektrowarenbestand im Zentrum). Das BVerwG hat entschieden, dass diesem Kriterium kein Anwendungsvorrang zukommt, es ist lediglich ein „Hilfsmittel“. Zur Ermittlung der schädlichen Auswirkungen BVerwG (2008: 308).

Als städtebaulich schädliche Auswirkungen werden drohende Missstände, ein erheblicher Rückgang der Kundenfrequenz oder eine deutliche Absenkung des Niveaus des Zentrums genannt. Eine feste (zahlenmäßige) Grenze, ab der diese Effekte eintreten, haben die Gerichte bisher nicht benannt. Sie stellen auf die Umstände des Einzelfalls ab. Auch dieses Vorgehen hat das BVerwG (2008: 308) bestätigt.

In einer neuen Entscheidung hat das OVG NRW (2008b: 320) bei der Ermittlung der schädlichen Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich auch die bereits in unmittelbarer Umgebung des Vorhabens nach § 34 I BauGB vorhandenen Einzelhandelsbetriebe mit einbezogen. Durch sie können die Auswirkungen des zu prüfenden Vorhabens gesteigert werden. Damit werden *Agglomerationseffekte* mit in die Prüfung einbezogen.

§ 34 III BauGB formuliert eine eigene Zulässigkeitsvoraussetzung für Vorhaben nach § 34 I, II BauGB. Ziele der Raumordnung sind dagegen *keine Zulässigkeitsvoraussetzungen* für diese Vorhaben. Eine Ausnahme besteht weiterhin nur bei der entsprechenden Anwendung von § 11 III BauNVO im Rahmen von § 34 II BauGB.

## 2.6 Die Bedeutung der Regionalplanung für Vorhaben im Außenbereich

### *Nichtprivilegierte Vorhaben*

Einzelhandelsvorhaben sind *sonstige Vorhaben* im Sinne von § 35 II BauGB. Sie können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Wegen der erheblichen Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben auf die in § 35 III 1 BauGB beispielhaft aufgezählten öffentlichen Belange (Naturschutz, natürliche Eigenart der Landschaft, Landschaftsbild, Splittersiedlung etc.) wird ihre *rechtmäßige* Zulassung im Außenbereich nur äußerst selten in Frage kommen. Bei Errichtungsvorhaben sieht das BVerwG (2003: 25) für großflächige Einzelhandelsbetriebe infolge ihrer weitreichenden Auswirkungen auf zahlreiche öffentliche Belange einen planerischen Koordinierungsbedarf, der einer Genehmigung entgegensteht.

### ***Die Raumordnungsklausel***

Hinzu kommt die *Raumordnungsklausel* in § 35 III 2, 3 BauGB. Sie trifft folgende Aussagen:

- Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen (neg. Wirkung der Ziele).
- Öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen Vorhaben nach § 35 I BauGB nicht entgegen, soweit diese bei der Darstellung der Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen wurden (pos. Wirkung).
- Öffentliche Belange stehen privilegierten Vorhaben nach § 35 I Nr. 2-6 BauGB in der Regel auch dann entgegen, soweit durch Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist (Konzentrationswirkung).

Für unseren Zusammenhang ist alleine die erste Aussage von Belang (negative Wirkung der Ziele der Raumordnung). *Raubedeutsam* ist ein Vorhaben nach § 3 Nr. 6 ROG, wenn es Raum in Anspruch nimmt oder die räumliche Entwicklung / Funktion eines Gebietes beeinflussen wird. Die Rauminanspruchnahme (§ 3 Nr. 6. 1 Alternative ROG) ist auf Großvorhaben beschränkt (z.B. großes Einkaufszentrum). Die Funktionsbeeinflussung (§ 3 Nr. 6. 2 Alternative ROG) stellt auf die Wirkungen auf raumordnerisch geschützte Funktionen ab. Bei Einzelhandelsvorhaben ist bisher noch nicht entschieden, ab welcher Größe sie diese Schwelle erreichen. Dabei dürfte auf das jeweilige Ziel abzustellen sein, auf das das konkrete Vorhaben einwirkt. Denn im Außenbereich beeinflussen Vorhaben nicht nur einzelhandelsbezogene Ziele der Raumordnung, sondern auch die freiraumbezogenen Ziele, etwa Grünzüge, Grünzäsuren, Schutzbedürftige Bereiche für Naturschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Erholung, Hochwasserschutz, Rohstoffabbau. Je nach dem konkreten Ziel, dessen Funktion beeinträchtigt wird, kann die Ansprechschwelle sehr verschieden sein. So werden die großräumigen Belange der Landwirtschaft durch ein bauliches Vorhaben von 1.000 m<sup>2</sup> Grundfläche weniger beeinflusst als eine kleine Grünzäsur. Ein singulärer Bau auf einer exponierten Kuppenlage hat ganz andere Auswirkungen auf die Funktion eines Schutzbedürftigen Bereiches für den Hochwasserschutz als auf einen Schutzbedürftigen Bereich für die Erholung. Ebenso kann schon ein kleines Gebäude im Zentrum eines Schutzbedürftigen Bereiches für den Rohstoffabbau erhebliche raumbedeutsame Auswirkungen nach sich ziehen, während ein vergleichsweise großes Gebäude am Rande des Bereiches wenig auf die Raumfunktion einwirkt.

### ***Andere Ziele***

Für die Beurteilung eines Bauvorhabens ist wichtig, dass im Außenbereich nicht nur die einzelhandelsbezogenen Ziele der Raumordnung in den Blick genommen werden, sondern *auch* die *freiraumsichernden* regionalplanerischen *Festlegungen*. Zulässigkeitshindernd können aber nur solche Ziele der Raumordnung sein, die sachlich und räumlich hinreichend konkret für die Beurteilung eines Einzelvorhabens sind (BVerwGE 1984: 311; BVerwG 2001: 17). Diese Bestimmtheit erreichen etwa räumlich verortete regionale Grünzüge, nicht aber allgemeine Aussagen zum Schutz der Landschaft vor Zersiedelung oder das Verbot der Besiedelung schützenswerter Flusstäler.

### ***Ziele in der Aufstellung***

Selbst in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung haben bereits *Vorwirkungen* auf Entscheidungen nach § 35 BauGB. Sie sind ein unbenannter, durch § 4 I 1 ROG konkretisierter öffentlicher Belang im Sinne von § 35 III 1 BauGB, der im Wege der



nachvollziehenden Abwägung gegenüber dem Interesse an der Verwirklichung eines Vorhabens zu gewichten ist. Er kann sich je nach den Umständen des Einzelfalls auch gegenüber einem privilegierten Vorhaben durchsetzen (BVerwG 2003b: 1261, Windenergieanlage).

### **Strikte Zielbindung**

In der Vergangenheit hat des BVerwG angenommen, dass die Ziele der Raumordnung in einer sogenannten nachvollziehenden Abwägung dem Verwirklichungsinteresse gegenüberzustellen sei und sich im Einzelfall erweisen müsse, welchem Belang das größere Gewicht zukommt (BVerwG 2001: 17 zum BauGB 1987). Heute geht die h.M. von einer *strikten Bindung* der Baurechtsbehörde an die Ziele der Raumordnung aus, die die notwendige Bestimmtheit aufweisen (Battis, Krautzberger, Löhr 2009: § 35 Rn 72 und schon VGH BW (2000): 63 = VGH BW (2001): 688).

### **Literatur**

- Battis, U.; Krautzberger, M., Löhr, R. (2009): BauGB Kommentar, 11. Auflage.
- Bay VGH (2004): Standortplanung für Windenergieanlagen. In: Natur und Recht (*NuR*) 05/2004, S. 315.
- BGH (2004): Urt. v. 25.03.2004 – III ZR 227/02: Amtshaftung der Bauaufsichtsbehörde. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 9/2004, S. 1143.
- BVerwG (1984): Urt. v. 20.01.1984 – 4 C 43.81 – BVerwGE 68, S. 311.
- BVerwG (1993): Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91: Ziele der Raumordnung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, S. 118.
- BVerwG (2001): Urt. v. 19.07.2001 – BVerwG 4 C 4.00 – BVerwGE 115, S. 17.
- BVerwG (2003a): Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01: Anpassung der Bauleitpläne an Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 06/2003, S. 742.
- BVerwG (2003b): Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 3/02: Planungskonzept eines Raumordnungsplans. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 10/2003, S. 1261.
- BVerwG (2003): Urt. v. 1.08.2002 – 4 C 5/01 – BVerwGE 117, S. 25.
- BVerwG (2004a): Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01: Erstplanungspflicht der Gemeinde. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 02/2004, S. 220.
- BVerwG (2004c): Urt. v. 20.11. 2003 – 4 CN 6/03: Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 05/2004, S. 614.
- BVerwG (2004b): Urt. v. 18.9.2003 – 4 CN 20/02: Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 02/2004, S. 226.
- BVerwG (2005): Urt. v. 7.02.2005 – 4 BN 1/05: Anpassung des Bebauungsplans an Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 05/2005, S. 584.
- BVerwG (2007): Bauplanungsrecht – Anpassungspflicht an Ziel der Raumordnung. In: BauR 11/2007, S. 1837.
- BVerwG (2008): Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7/07: Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbe-  
reiche. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 03/2008, S. 308.
- BVerwG (2009): Urt. v. 15.06.2009 – 4 BN 10/09: Rechtsnormqualität einer Festlegung eines Vorbe-  
haltsgebiets im Regionalplan. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (*NVwZ*) 19/2009, S. 1226.
- Deutscher Bundestag (2003): Reg.E/BT-Drs. vom 17. 12. 2003 15/2250, S. 54.
- Hoppe, W. (2004): Stehen die „Ziele der Raumordnung“ in der Form von Soll-Zielen vor dem Aus? In:  
Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 08/2004, S. 478.
- Johlen, M. (2008): Die Anwendung von § 34 Abs. 3 BauGB bei der Erweiterung bestehender Einzelhan-  
delsbetriebe. In: baurecht (*BauR*) 3/2008, S. 459.
- Krautzberger, M.; Stüer, B. (2009): Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes. In: baurecht (*BauR*)  
02/2009, S. 180.
- Nonnenmacher, C. (2008): Kommunen und Raumordnung. In: Verwaltungsblätter für Baden-  
Württemberg (VBilBW) 05/2008, S. 161 (1. Teil) und 06/2008, S. 201 (2. Teil).

- OVG NRW (2007): Bauplanungsrecht – Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (Elektrofachmarkt). In: *baurecht (BauR)* 05/2007, S. 845.
- OVG NRW (2008a): Urt. v. 7.05.2007 – 7 D 64/06: Einzelhandelsausschluss im Bebauungsplan eines Gewerbe- und Industriegebiets. In: *NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (NVwZ-RR)* 01/2008, S. 13.
- OVG NRW (2008b): Urt. v. 17.10.2007 – 10 A 3914/04, Bauplanungsrecht – Schädliche Auswirkungen eines Einzelhandelsbetriebs, Prognose. In: *baurecht (BauR)* 02/2008, S. 320.
- OVG NRW (2009): Urt. v. 30.09.2009 – 10 A 1676/08 zur Regelungszuständigkeit der Raumordnung beim Beeinträchtigungsverbot.
- OVG RP (2008): Urt. v. 9.04.2008 – 8 C 11217/07 – In: *Natur und Recht (NuR)* 2008, S. 419.
- Söfker, W. (2006): § 34 Rn 74. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M., *BauGB, Loseblattwerk*.
- Sparwasser, R. (2008): Einzelhandelssteuerung in der Regionalplanung. In: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VB/BW)* 05/2008, S. 171.
- VerfGH NRW (2009): Urt. v. 26.08.2009 – VerfGH 18/08: Ausweisung von Hersteller-Direktverkaufszentren. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 20/2009, S. 1287.
- VG Karlsruhe (2008): Urt. v. 26.06.2008 – 6 K 2099/07. In: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VB/BW)* 10/2008, S. 392.
- VGH BW (2000): Urt. v. 18.05.1999 – 10 S 1443/97. In: *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR)* 2000, S. 63.
- VGH BW (2001): Beschl. v. 24.07.2001 – 8 S 1306/01. In: *Natur und Recht (NuR)* 2001, S. 699.
- VGH BW (2002): Urt. v. 16.11.2001 – 3 S 605/01. In: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VB/BW)* 2002, S. 200.
- VGH BW (2008a): Beschl. v. 19.05. 2008 – 3 S 2509/07. In: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VB/BW)* 10/2008, S. 384.
- VGH BW (2008b): Urt. v. 27.09. 2007 – 3 S 2875/06: Normenkontrollantrag gegen Festsetzung eines Gewerbegebietes durch Nachbargemeinde. In: *NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (NVwZ-RR)* 06/2008, S. 369.
- VGH BW (2008c): Urt. v. 27.09. 2007 – 3 S 2875/06. In: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VB/BW)* 06/2008, S. 218.